

Teil 3: Die Marktordnungen für Obst, Gemüse und Bananen

Marktorganisationen für Obst und Gemüse

Bernd Mönning und Esther Winterhoff

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Bonn

Eine große Anzahl verschiedener Obst- und Gemüsearten, die frisch oder verarbeitet vermarktet werden, sind in die EU-Marktorganisationen für Obst und Gemüse einbezogen. Sie werden im Jahresverlauf überwiegend mit saisonalen Schwerpunkten angeboten. Die meisten Obst- und Gemüsearten sind leicht verderblich und können vielfach nur über kurze Zeiträume gelagert werden. Außerdem bestehen häufig große Qualitätsunterschiede. Daher kann das Instrumentarium der anderen Marktorganisationen nicht ohne weiteres auf diesen Produktbereich übertragen werden.

Die seit 1962 bestehenden Marktorganisationen für frisches und verarbeitetes Obst und Gemüse wurden 1972 überarbeitet und 1996 im Rahmen der Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik einer grundlegenden Reform unterzogen. Die Änderungen beinhalteten eine geplante schrittweise Reduzierung der Unterstützung für konjunkturbedingte Interventionen auf dem Markt und gleichzeitig den Ausbau von Beihilfen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Erzeugerorganisationen als zentrales Element der Marktordnungen erhielten mit dem Betriebsfonds ein neues Instrument zur Durchführung ihrer Aufgaben. Der Betriebsfonds wird je zur Hälfte aus Beiträgen der Mitglieder der Erzeugerorganisation und aus Zuschüssen der EU finanziert. Die Mittel werden für Maßnahmen im Rahmen sogenannter Operationeller Programme verwendet (s. Schaubild).

Mit der verstärkten Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit, nachfragegerechte Erzeugung, Steigerung der Qualität und der Einbeziehung von Umweltschutz-Maßnahmen wurde der Obst- und Gemüsektor zum Vorreiter im Entwicklungs-

prozess der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Einführung einschneidender Änderungen wurde bei der nachfolgenden Agenda 2000 und der Reform im Jahr 2003 auf alle Sektoren übertragen.

Im Jahr 2004 eröffnete die Kommission mit einem Bericht über die Vereinfachung der gemeinsamen Marktorganisationen für Obst und Gemüse die Diskussion über die Ausgestaltung einer neuerlichen Reform. In ihren Schlussfolgerungen vom Oktober 2005 setzte die Kommission sich zum Ziel, im Jahr 2006 eine Reform vorzuschlagen, die sich sowohl auf die frischen als auch auf die verarbeiteten Erzeugnisse sowie die Regelung für Zitrusfrüchte erstrecken sollte. Dieser Reformvorschlag soll nun Ende Januar 2007 offiziell vorgelegt werden.

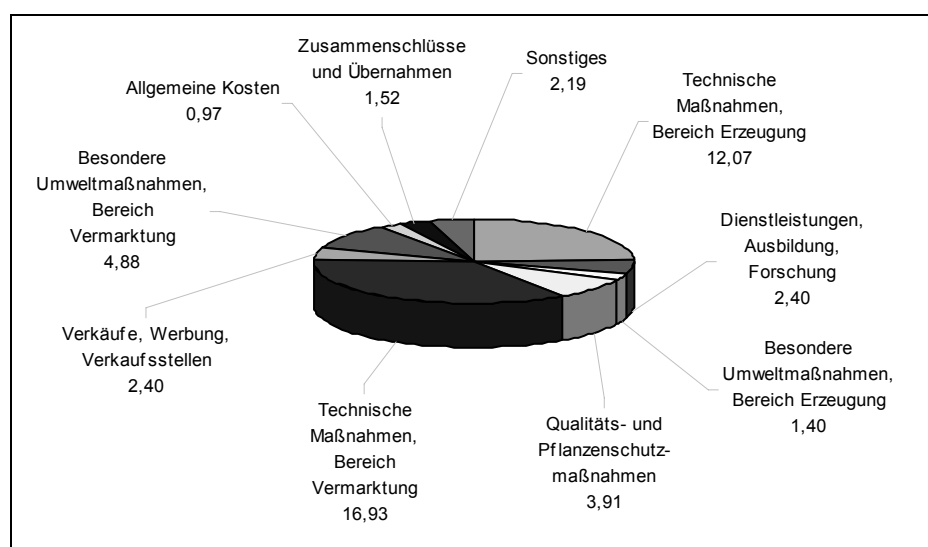
Zwar geht die Kommission davon aus, dass die wesentlichen Grundtendenzen, die die Marktorganisationen in ihrer jetzigen Form aufgreifen, sich bestätigt haben. Die Märkte für Obst und Gemüse sind jedoch auch neuen Entwicklungen ausgesetzt, wie der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft in 2004 und 2007, der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, der weiteren Liberalisierung des Handels und den Folgen des Klimawandels. Diese Entwicklungen bringen teils Erleichterungen, aber auch viele Herausforderungen für die Branche mit sich. Dies ist das Umfeld für die nunmehr anstehende neuerliche Reform der Gemeinsamen Marktorganisationen für Obst und Gemüse.

Zur Vorbereitung dieses Reformvorschlags kündigte die Kommission eine Folgenabschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und umwelttechnischen Dimensionen an, die mit der Funktionsweise der Gemeinsamen Marktordnungen in Zusammenhang stehen.

Wie bereits bei der Reform der Zuckermarktordnung im Jahr 2005 wurde dafür eine dienststellenübergreifende Gruppe aus Vertretern aller betreffenden Dienste der Kommission gebildet. Diese sollte eine multidimensionale Analyse relevanter Fragestellungen vornehmen sowie die Formulierung von Vorschlägen unterstützen. Darüber hinaus vergab die Kommission verschiedene Studien zur Funktionsweise der gemeinsamen Marktorganisationen für Obst und Gemüse.

Im Verlauf der Arbeiten zur Folgenabschätzung wurden Anfang 2006 eine Reihe von Anhörungen von Experten und Interessenvertretern vorgenom-

Schaubild. Ausgaben im Rahmen der Betriebsfonds (2004), in Mio. €



Quelle: BLE, Bundesländer

men. Berücksichtigt wurden weiterhin die im Zuge der Diskussion über die Vereinfachung formulierten Positionen, die Schlussfolgerungen der niederländischen Ratspräsidentschaft in 2004 und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments.

Auf dieser Grundlage hat die dienststellenübergreifende Gruppe im Mai 2006 die wichtigsten Problemfelder der derzeitigen Regelungen analysiert und in einem Konsultationspapier dargelegt. Zu jedem Problemfeld wurden mehrere Optionen erarbeitet, um die Folgen und Wirkungen der verschiedenen Möglichkeiten für die Zukunft der gemeinsamen Marktorganisationen herauszustellen und damit die Informationsgrundlage für die Entscheidungsträger auf europäischer Ebene zu vergrößern.

Die Optionen zu den verschiedenen Themen – Beihilfen für frisches und für verarbeitetes Obst und Gemüse, Vermarktungsnormen, Krisenmanagement, Außenhandel, Branchenverbände, Steigerung des Verbrauchs – waren sehr offen gestaltet und reichten in den meisten Fällen von der Beibehaltung des Status quo bis hin zum Systemwechsel.

Gleichzeitig erging die Aufforderung an die betroffenen Wirtschaftspartner und Verwaltungen, sich zu den angesprochenen Themen zu äußern und diese ggf. durch eigene Überlegungen zu ergänzen. Deutschland hat der Kommission daraufhin im Juli 2006 ein mit Belgien, den Niederlanden, Schweden und der Tschechischen Republik abgestimmtes Memorandum zukommen lassen, in dem zu Eckpunkten der Reform Stellung genommen wird. Die fünf Mitgliedstaaten sprechen sich bei der Marktordnung für frisches Obst und Gemüse grundsätzlich für eine Beibehaltung, aber wettbewerbsfähigere Ausgestaltung und Vereinfachung der Förderung für Erzeugerorganisationen aus. Der Finanzrahmen für die Verarbeitungsbeihilfen soll zurückgefahren und eine Entkopplung geprüft werden. Maßnahmen im Rahmen eines Krisenmanagements werden mit Vorbehalten begegnet. Die Vermarktungsnormen sollen vereinfacht werden.

Bereits Anfang 2006 hatten sich sieben südliche Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Ungarn, Zypern) in einer gemeinsamen Stellungnahme für eine Beibehaltung und Erhöhung der Verarbeitungsbeihilfen sowie für ein zusätzliches Krisenmanagement-System ausgesprochen.

Die Ergebnisse der von der dienststellenübergreifenden Gruppe durchgeführten Einholung von Informationen, Meinungen und Stellungnahmen wurden Ende 2006 in einem umfangreichen Dokument („Synthese des Travaux d’analyse d’impact“, Folgenabschätzung) dargestellt und dienen zur Begründung der in dem Reformvorschlag enthaltenen Änderungen zum bestehenden System.

Auch der Europäische Rechnungshof (ERH) hat sich mit den Beihilfen für die Obst- und Gemüseerzeuger befasst und die Wirksamkeit der Unterstützung der Europäischen Union für die Operationellen Programme der Erzeugerorganisationen untersucht. Die Ergebnisse wurden in dem Sonderbericht Nr. 8/2006 des ERH veröffentlicht.

Trotz einiger Mängel haben die Operationellen Programme insgesamt gesehen zu Fortschritten im Hinblick auf die Zielerreichung geführt. Bemängelt wird allerdings, dass die Wirksamkeit bei den meisten finanzierten Maßnahmen insofern nur gering war, als sie keine erheblichen Fortschritte

gegenüber der Ausgangssituation der Erzeugerorganisationen bewirkten.

Der ERH empfiehlt der Kommission, über die Vorteile alternativer Wege nachzudenken mit dem Ziel, die Regelungen zu vereinfachen, die damit verbundenen Kosten zu verringern und ihre Wirksamkeit zu erhöhen.

Der zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrages vorliegende vorläufige Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission (Reform-Vorschlag) lässt die folgenden wesentlichen Änderungen erkennen:

Die Förderung der Erzeugerorganisationen als zentrales Element der gemeinsamen Marktorganisation für frisches Obst und Gemüse soll beibehalten werden.

Ein Systemwechsel wird dagegen in den Bereichen verarbeitetes Obst und Gemüse und Zitrusfrüchte vorgeschlagen. Die spezifischen Beihilfen für diese Sektoren sollen entkoppelt und in das allgemeine System der entkoppelten Direktzahlungen überführt werden.

Die Förderung der Erzeugerorganisationen wird weiter flexibilisiert. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen den Mitgliedstaaten zusätzliche Möglichkeiten der Ausgestaltung eingeräumt werden. Beispielsweise soll die derzeitige Anerkennung nach Produktkategorien aufgehoben werden. Künftig könnten Erzeugerorganisationen dann auch für nur ein Produkt, z.B. Zwiebeln, anerkannt werden.

Der maximale Anteil der Direktverkäufe der Mitglieder (bisher maximal 25 %) soll künftig vom Mitgliedstaat selbst festgelegt werden können. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten nationale Strategiepläne ausarbeiten, nach denen die Operationellen Programme der Erzeugerorganisationen, die die beihilfefähigen Maßnahmen enthalten, ausgerichtet werden.

Zukünftig sollen mindestens 20 % des Betriebsfonds für umweltfreundliche Maßnahmen vorgesehen werden. Bisher mussten zwar umweltfreundliche Maßnahmen in den Operationellen Programmen enthalten sein, jedoch wurde kein Mindestanteil vorgegeben.

Das Krisenmanagement soll als ein neues Element im Maßnahmenkatalog für die Operationellen Programme aufgenommen werden. Darunter fallen in dem vorliegenden inoffiziellen Verordnungsvorschlag Marktrücknahmen durch die Erzeugerorganisationen, „Grüne Ernte“ (Unterpflügen), Ernteversicherung und Fonds auf Gegenseitigkeit. Die Krisenmanagement-Instrumente dürfen nicht mehr als ein Drittel der Ausgaben innerhalb des Operationellen Programms beanspruchen.

Beihilfen für Marktrücknahmen sollen grundsätzlich künftig nur noch im Rahmen des Operationellen Programms der Erzeugerorganisationen gewährt werden. Die Höchstgrenze für Marktrücknahmen wird auf 5 % des Wertes der vermarkteten Erzeugung beschränkt. Zudem sind Marktrücknahmen nur noch in Form einer kostenlosen Verteilung an karitative Einrichtungen vorgesehen. Dies wird zu einem weiteren Rückgang der (staatlich finanzierten) Intervention führen.

Der Fördersatz für den Betriebsfonds der Erzeugerorganisationen soll weiterhin bei 50 % liegen; bei mitgliedstaatenübergreifenden Aktionen soll auch weiterhin ein Fördersatz von 60 % gelten. Für branchenübergreifende Maßnahmen, für EO in den neuen Beitrittsländern und strukturschwachen

Gebieten und für die ökologische Erzeugung soll in Zukunft ebenfalls ein Fördersatz von 60 % gelten. Generell soll die Förderobergrenze jedoch weiterhin 4,1 % des Wertes der vermarkteten Erzeugung betragen. Insgesamt soll die Reform haushaltsneutral sein, d.h. den derzeitigen Anteil von Obst und Gemüse am gesamten Agrarbudget von 3,1 % nicht überschreiten.

Eine wesentliche Änderung soll es auch bei den Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse geben. Der Entwurf sieht vor, dass diese Normen künftig von der Kommission festgesetzt werden sollen. Bisher war dies in der Ratsverordnung geregelt.

Beim Außenschutz soll das bisherige Entry-Preissystem beibehalten, aber die Ausfuhrerstattungen ersatzlos gestrichen werden.

Die Integration der Verarbeitungsbeihilfen in die Direktbeihilfenverordnung (VO) Nr. 1782/2003 betrifft nur diejenigen Mitgliedstaaten, in denen bisher Verarbeitungsbeihilfen ausgezahlt wurden (Frankreich, Griechenland,

Italien, Portugal, Spanien). Die frei werdenden Mittel sollen auf die nationalen Obergrenzen für die Betriebsprämien in diesen Ländern aufgeschlagen werden. Es ist zu erwarten, dass einige der betroffenen Mitgliedstaaten Probleme mit der vollständigen Integration der Verarbeitungsbeihilfen in das System der Direktzahlungen haben werden.

Die Reform wird unter der deutschen Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 beraten und möglichst auch verabschiedet werden. Ziel ist das Inkrafttreten der neuen Regelungen zum 01.01.2008.

Autoren:

DR. BERND MÖNNING und ESTHER WINTERHOFF

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)

Rochusstr. 1, 53123 Bonn

Tel.: 02 28 – 529 38 38, Fax: 02 28 – 529 33 75

E-Mail: Bernd.Moenning@bmelv.bund.de

Gemeinsame Marktorganisation für Bananen

Peter Bohlen

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Bonn

1. Einführung einer neuen Außenhandelsregelung für Bananen ab Januar 2006

Die Gemeinschaft hatte sich im Rahmen der Welthandelsrunde verpflichtet, ihre Außenhandelsregelung für Bananen zu ändern. Das zuvor auf Importkontingenten basierende EU-Einfuhrsystem ist deshalb zum 01.01.2006 durch eine reine Zollregelung („Tariff-Only“) ersetzt worden. Der im Zuge dieser Änderung ab Beginn des Jahres 2006 erhobene ungebundene Zollsatz von 176 €/t bedeutet gegenüber dem bis zum Ende der Kontingentsregelung angewandten Zollsatz von 75 €/t eine deutliche Erhöhung.

Ausnahme bleibt lediglich das bereits früher eingerichtete Zollkontingent für die AKP-Länder mit einem Zollsatz von Null, das von 750 000 t im Jahr 2005 auf 775 000 t aufgestockt wurde (Verordnung (EG) Nr. 1964/2005).

Die Einfuhr im Rahmen dieses Zollkontingents erfolgt zum einen auf der Basis von Importlizenzen über „traditionelle Importeure“, die bisher bereits AKP-Bananen eingeführt haben, zum anderen über das Windhundverfahren („first come first served“) ohne Lizenzen, an dem sich jeder Bananen einführende Händler beteiligen kann (Verordnung (EG) Nr. 1964/2005). Die EU-Kommission plant, den Anteil der im Rahmen des Windhundverfahrens eingeführten Bananen zu erhöhen, den sie deshalb mit der am 1. Januar 2007 in Kraft tretenden Verordnung (EG) Nr. 1789/2006 von bisher 60 % im Jahr 2006 auf 81 % (628 152 t) in 2007 festgesetzt hat. Diese Regelung teilt zudem die Ausschreibung nach dem Windhundverfahren in sechs Tranchen zu je 104 692 t auf, die am 1. Januar, März, Mai, Juli, September sowie November eröffnet werden.

Der derzeitige Zoll ist den lateinamerikanischen Erzeugerländern nach wie vor zu hoch. Sie hatten zuvor die von der EU-Kommission festgelegten Zollsätze von zunächst 230 €/t, dann 187 €/t in Panelverfahren erfolgreich angefochten. Danach hielten sie dieses Thema im Rahmen der WTO-Verhandlungen immer aktuell und schlossen die Einleitung eines weiteren Streitschlichtungsverfahrens gegen die Gemeinschaft nicht aus. Schließlich beantragte Ecuador in der Sitzung des Dispute Settlement Body vom 21.11.2006 Streitschlichtungsverhandlungen. Die EU-Kommission hatte sich in der WTO-Sitzung in Hongkong im Dezember 2005 bereit erklärt, den nicht gebundenen Zoll dann noch weiter herabzusetzen, wenn die Lieferungen von Bananen aus den lateinamerikanischen Erzeugerländern nach Einführung des neuen Importsystems rückläufig sein sollten. Die Beobachtung der EU-Einfuhrentwicklung erfolgt unter Moderation des norwegischen Außenministers.

2. Änderung der Gemeinsamen Binnenmarktregelung für Bananen ab Januar 2007

Der Agrarrat verabschiedete in seiner Sitzung am 20. Dezember 2006 eine Änderung der Bananenmarktordnung, die die Verordnungen (EWG) Nr. 404/93, (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 247/2006 einbezieht. Durch diese Änderungen

bzw. Anpassungen wird die bisherige Mittelverwendung für Bananenerzeuger durch

- den Transfer in die Regelung für die ultraperipheren Gebiete (POSEI) sowie
- die Entkopplung der Beihilfezahlungen für die in Zypern, Griechenland und auf dem portugiesischen Festland erzeugten Bananen (betrifft weniger als 2 % der Gesamterzeugung der EU)

ab dem 01.01.2007 neu geregelt.

Im Einzelnen ergeben sich folgende Änderungen:

- Der Mittelansatz für die POSEI-Regelung beläuft sich auf jährlich 280 Mio. € (ohne Zypern) und entspricht einer durchschnittlichen EU-Jahresproduktion von ca. 750 000 t.
- Diesen Betrag hat die EU-Kommission berechnet aus dem Durchschnitt der Beihilfezahlungen für die Bananenerzeuger in den Jahren 2000 bis 2002 unter Berücksichtigung einer sog. „Sicherheitsmarge“ von 8,5 %.
- Für die Aufteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten ist ein nach dem nationalen Anteil an der gesamten Beihilfezahlung des Jahres 2000 ermittelter Schlüssel vorgesehen (Spanien: 50,4 %, Frankreich: 46,1 %, Portugal: 3,1 %, Griechenland: 0,4 %).
- Die Gelder werden dem POSEI-Budget zugeschlagen, das für die Förderung der Landwirtschaft in den ultraperipheren Gebieten bestimmt ist, damit jedoch nicht notwendigerweise in Gänze den Bananenerzeugern zufließt.
- Die für Zypern vorgesehenen Mittel an entkoppelter Beihilfe belaufen sich auf zunächst 1,4 Mio. € im Jahr 2007, bevor sie nach jährlichen Anhebungen ab dem Jahr 2013 auf die Endstufe von 3,4 Mio. € pro Jahr steigen.
- Im Jahr 2009 (bei erheblichen Änderungen der wirtschaftlichen Bedingungen schon früher) wird die EU-Kommission in einem Bericht die Wirksamkeit der Neuregelung überprüfen.

Durch den Transfer der Mittel in die POSEI-Regelung und die damit verbundene Abschaffung des Beihilfesystems verbleibt in der Gemeinsamen Marktorganisation für Bananen nach der Reform praktisch nur noch die Außenhandelsregelung. Nach Einschätzung der EU-Kommission bietet der Transfer in die Regelung für ultraperiphere Gebiete neben einem stabilen Haushaltsansatz die Möglichkeit, struktur- und damit wettbewerbsverbessernde Maßnahmen ergreifen zu können, und darüber hinaus den Vorteil, die Zahlungen nach den WTO-Kriterien nicht mehr wie bisher der Amber Box, sondern der Green Box zuzuordnen.

Autor:

DR. PETER BOHLEN

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)

Rochusstr. 1, 53123 Bonn

Tel.: 02 28-539 27 52, Fax: 02 28-529 33 75

E-Mail: Peter.Bohlen@bmelv.bund.de